

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

**УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ
ОБРАЗОВАНИЯ
НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ:**

вертикаль власти,
трансфер полномочий
и региональное сотрудничество

Под редакцией Яна де Грофа, С.В. Янкевича



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва, 2019

УДК 37
ББК 74.04
У67

*Одобрено Ученым советом Института образования
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»*

Рецензенты:

А.Я. Капустин — профессор, доктор юридических наук, научный руководитель Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;

М.Б. Лукашевич — кандидат юридических наук, кандидат экономических наук, статс-секретарь — заместитель министра науки и высшего образования Российской Федерации

Управление системой образования на разных уровнях: вертикаль власти, трансфер полномочий и региональное сотрудничество: коллективная монография / Ян де Гроф, С. В. Янкевич, М. Л. Агранович, А. А. Беликов и др. ; под ред. Яна де Грофа, С. В. Янкевича ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. — 336 с. — 500 экз. — ISBN 978-5-7598-2143-4 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2050-5 (e-book).

Коллективная монография представляет взгляды российских и зарубежных исследователей и экспертов в области образования и права на проблемы многоуровневого управления системой образования. Ученые и практики рассказывают о том, какими принципами нужно руководствоваться при выстраивании образовательной системы, какие общественные институты оказывают на нее влияние и какие последствия для сферы образования имеет трансфер полномочий между уровнями власти. Российские авторы рассматривают итоги реформ последних лет в области перераспределения полномочий в сфере образования, влияние такого перераспределения на отдельные сферы, а также конкретные кейсы региональной практики реализации полномочий и сотрудничества. Монография снабжена аналитическими приложениями, наглядно представляющими картину распределения полномочий в сфере образования в России между разными уровнями публичной власти.

Книга адресована тем, кто занимается исследованиями в области образования (особенно сравнительными региональными исследованиями), экспертам в области государственного управления, конституционного, административного и муниципального права.

УДК 37
ББК 74.04

doi:10.17323/978-5-7598-2143-4

ISBN 978-5-7598-2143-4 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2050-5 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Принятые сокращения	6
Предисловие.....	7
Часть I. Многоуровневое управление образованием в международной практике и зарубежных странах.....	9
Понятие многоуровневого управления (<i>Ян де Гроф</i>).....	11
Значение принципа субсидиарности в сфере образования в Европе (<i>Инго Рихтер</i>)	23
Кто принимает ключевые для школы решения в странах ОЭСР (<i>Марк Агранович</i>)	30
Многоуровневое управление в Европейском союзе: хорошая или плохая практика? Примеры из образовательной политики (<i>Ханс-Питер Фюссель</i>).....	41
Судебная система США и образовательное право: какую роль должны играть судьи? (<i>Чарльз Д. Руссо</i>)	47
Вклад федеральной образовательной системы Южной Африки в усугубление образовательной бедности (<i>Мариетта Рейнеке, Розльф Рейнеке</i>).....	63
Реформа системы образования в Польше: полномочия местного самоуправления в сфере образования (<i>Изабелла Красницка, Анна де Амбросис Винья</i>)	76

Часть II. Федерализм в образовании в России..... 87

Принцип многоуровневого управления системой образования: опыт реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»
(Наталья Путило, Наталья Волкова, Ольга Еремина) 89

Проблемы и риски концентрации властных полномочий в системе управления образованием
(Алексей Майоров) 107

Многоуровневое управление образованием в России: проблемы распределения полномочий
(Семён Янкевич, Надежда Княгинина) 114

Риски смещения полномочий в образовании с муниципального на государственный уровень
(Ирина Сидорова) 122

Взаимодействие разных уровней управления образованием в реализации политики поддержки школ, работающих в неблагоприятных социальных условиях
(Надежда Бысик) 130

Регулирование отдельных институтов в образовании в России на федеральном, региональном и муниципальном уровнях: единство и разнообразие (на примере семейного образования)
(Виталий Матвеев) 146

Развитие системы образования региона с учетом баланса между федеральными и региональными интересами: опыт Красноярского края
(Сергей Красноусов, Елена Чиганова) 154

Часть III. Опыт реализации некоторых полномочий субъектов Российской Федерации в сфере образования	159
Языки в образовании в республиках Российской Федерации (<i>Семён Янкевич, Надежда Княгинина</i>).....	162
Меры материальной поддержки детей и семей, связанные с получением образования (<i>Надежда Княгинина</i>).....	169
Обеспечение обучающихся учебниками, учебными пособиями, средствами обучения и воспитания (<i>Наталья Поветкина</i>)	175
Обеспечение обучающихся одеждой (<i>Надежда Княгинина, Семён Янкевич, Александр Беликов, Татьяна Мерцалова</i>)	188
Организация обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья: инструменты реализации инклюзивного образования (<i>Евгений Пучков</i>)	202
Модели организации психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся в субъектах Российской Федерации (<i>Иван Новоселов</i>)	223
Заключение	233
Приложения	235
Коллектив авторов.....	328
Authors.....	330
Table of contents	333

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

Закон об образовании, ФЗ № 273-ФЗ — Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

ФЗ № 3-ФЗ — Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

ФЗ № 83-ФЗ — Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

ФЗ № 120-ФЗ — Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

ФЗ № 124-ФЗ — Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

ФЗ № 159-ФЗ — Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

ФЗ № 181-ФЗ — Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

ФЗ № 184-ФЗ — Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

ОВЗ — ограниченные возможности здоровья.

ФГОС — федеральный государственный образовательный стандарт.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Во всех федеративных государствах мира не прекращается дискуссия о распределении полномочий между субъектами федерации. Существуют различные модели такого распределения. Полномочия могут быть преимущественно сконцентрированы на уровне субъектов, как в США и Австралии, или на уровне федерального центра, как в России.

Образовательные реформы в федеративных государствах зачастую связаны с изменением баланса полномочий в образовательной сфере между федерацией и ее субъектами. Основная проблематика таких изменений состоит в поиске ответа на вопрос: «Как распределить полномочия в образовательной сфере между местным, региональным и федеральным уровнями власти для наибольшей эффективности образовательной системы?». На этот вопрос не существует одного верного ответа. При изучении различных моделей и описании их плюсов и минусов представляется возможным если не найти подходящую систему для каждого конкретного случая, то, по крайней мере, избежать возможных ошибок.

Именно этому и была посвящена первая международная научная конференция «Управление системой образования на разных уровнях: вертикаль власти, трансфер полномочий и региональное сотрудничество», организованная Центром образовательного права Института образования НИУ ВШЭ в ноябре 2018 г. В состав участников конференции вошли ведущие специалисты в области образования и права из России и зарубежных стран. Представленные в рамках конференции материалы легли в основу этой книги.

Авторам удалось показать разнообразие различных подходов к формированию моделей распределения полномочий, используемых как политиками, так и академиками, изучающими этот вопрос. Эта монография будет полезна как представителям органов государственной власти, ученым и студентам, так и всем, кто интересуется вопросами образовательного права и политики.

*Виктор Болотов,
профессор, доктор педагогических наук,
академик Российской академии образования,
действительный государственный советник
Российской Федерации 1-го класса*

ЧАСТЬ I

**МНОГОУРОВНЕВОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
ОБРАЗОВАНИЕМ
В МЕЖДУНАРОДНОЙ
ПРАКТИКЕ
И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

ПОНЯТИЕ МНОГОУРОВНЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ян де Гроф

Многоуровневое управление рассматривается как подход в политической и юридической науке и теории государственного управления, основанный на исследованиях европейской интеграции. Концепцию многоуровневого управления в начале 1990-х годов разработали политологи, отражая новые структуры, которые были созданы Европейским союзом (в рамках Маастрихтского договора) в 1992 г. Многоуровневое управление воплощает идею о том, что в формирующейся глобальной политической экономике между локальным и международным уровнями существует много взаимодействующих органов власти.

1. Многоуровневое управление: изменяя концепции

1.1. Введение

Концепция многоуровневого управления была введена в международные и региональные процессы принятия решений как система продолжающихся переговоров между правительствами на нескольких территориальных уровнях. Она описывает, как наднациональные, национальные, региональные и местные органы власти переплетаются в сложной сети политических акторов¹. Считается, что рассредоточение системы управления в нескольких юрисдикциях является наиболее эффективным и демократичным.

¹ *Marks G. Structural Policy and Multi-level Governance in the EC // Cafruny A., Rosenthal G. (eds). The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1993. P. 391–411.*

Исследования многоуровневого управления направлены на выявление положительных внешних эффектов, возникающих в результате подобных процессов на всех уровнях. Высокое качество регулирования на одном уровне может быть подорвано плохой регуляторной политикой на других уровнях, в то время как координация и согласованность значительно расширяют преимущества системы².

На международном уровне концептуальной рамкой для многоуровневого управления выступает «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.», принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г. в качестве всеобъемлющего «плана действий в интересах людей, планеты и процветания», структурированного в виде 17 целей и 169 задач в области устойчивого развития³.

Особенно важной для вопросов многоуровневого управления является 9-я цель в области устойчивого развития, которая называется «Создание прочной инфраструктуры, содействие обеспечению всеохватной и устойчивой индустриализации и внедрению инноваций» (ЦУР 9). «Доклад ЮНЕСКО о науке: на пути к 2030 г.» сфокусирован на достижениях конкретных стран в контексте целей ЦУР 9.

С 2010 г. российское правительство также ввело ряд мер, направленных на стимулирование инноваций в деловом секторе, например, сделав обязательными для государственных предприятий разработку инновационных стратегий и сотрудничество с университетами, исследовательскими институтами и малыми инновационными предприятиями и бизнесом⁴. Кроме того, участие России в таких европейских исследовательских центрах, как Европейская организация по ядерным исследованиям (ЦЕРН) в Швейцарии, Европейский центр синхротронного излучения (ESRF) во Франции, а также в Европейском рентгеновском лазере на свободных электронах (European XFEL), базирующемся в Германии⁵, отражает ее

² *Rodrigo D., Allio R., Andres-Amo P.* Multi-level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence // OECD Coherence, OECD Working Papers on Public Governance. No. 13. OECD Publishing, 2009.

³ United Nations, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. United Nations General Assembly, p. 267. <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E> (accessed: 15 March 2019).

⁴ *Ibid.* P. 353.

⁵ *Ibid.* P. 360.

приверженность развитию фундаментальной науки и инвестированию государственных средств в исследования в тесном сотрудничестве со своими странами-партнерами и за ее пределами⁶.

1.2. Многоуровневое управление в ЕС

В рамках ЕС многоуровневое управление поддерживает реализацию положений Лиссабонского договора⁷. В изданной Комитетом регионов «Белой книге по многоуровневому управлению»⁸ описано создание модели управления ЕС, в которой региональные и местные органы власти являются партнерами. В такой модели управление должно представлять собой более гибкую и динамичную систему и стремиться к распределению власти на всех уровнях.

Несмотря на то что многоуровневое управление широко обсуждается, недостаточно внимания уделяется вопросам использования многоуровневого управления в европейских системах образования. Для работы в этом направлении необходимо искать ответы на вопросы: каковы инновационные стратегии современного управления, кто в таких системах несет ответственность за надзор и управление?⁹ Сектор высшего образования, по-видимому, представляет особый интерес как для политологов, так и для юристов, исследующих сегодняшние преобразования во всем мире¹⁰.

Возможности национального государства в управлении образованием пересматриваются с учетом появления новых разнородных субъектов, способных влиять на систему высшего образования¹¹. Лиссабонский и Болонский процессы ведут к созданию

⁶ Multi-level Governance of Innovation and Smart Specialisation. Baltic-TRAM, 2017. P. 11.

⁷ Committee of the Regions. The Committee of the Regions on Multi-level Governance. CDR 89/2009.

⁸ Впервые была издана в 2009 г.

⁹ Wilkoszewski H., Sundby E. Steering from the Centre: New Modes of Governance in Multi-Level Education Systems // OECD Education Working Papers. 2014. No. 109. Paris: OECD Publishing. P. 34.

¹⁰ Chou M.-H., Jungblut J., Ravinet P., Vukasovic M. Higher Education Governance and Policy: An Introduction to Multi-issue, Multi-level and Multi-actor Dynamics // Policy and Society. 2017. Vol. 36. No. 1. P. 1–15.

¹¹ De Prado C. Global Multi-level Governance: European and East Asian leadership. New York: United Nations University press, 2007. P. 275.

Европейского пространства высшего образования (European Higher Education Area, ЕНЕА), которое влияет на существующие национальные системы образования и европейские университеты. Эта ситуация порождает множество исследовательских вопросов¹², однако в исследованиях многоуровневого управления проблемы высшего образования не рассматриваются¹³.

Взаимодействие между различными уровнями власти (от локального до общеевропейского) в юридической науке рассматривается как многоуровневое регулирование. В нем проявляются различия между национальным и международным правом: национальное право стремится соответствовать положениям международного права, но само по себе продолжает оказывать влияние на международное регулирование¹⁴. Кроме того, на национальное и международное регулирование оказывают влияние такие инструменты, как «мягкое право», «лучшие практики», сравнительный анализ, несмотря на то что они не являются нормативными по своей природе.

1.3. Болонский процесс и многоуровневое управление

Болонский процесс и Европейское пространство высшего образования являются беспрецедентными примерами регионально-трансграничного сотрудничества в сфере высшего образования. Полноценная реализация принципов их деятельности, особенно на национальном и институциональном уровнях, для успешного решения задач следующего десятилетия требует политических и правовых мер.

¹² *De Prado C.* Global Multi-level Governance: European and East Asian leadership. New York: United Nations University press, 2007. P. 275.

¹³ *Chou M.-H., Gornitzka A.* Building a European knowledge area: An introduction to the dynamics of policy domains on the rise // Chou M.-H., Gornitzka A. Building the Knowledge Economy in Europe: New Constellations in European Research and Higher Education Governance. Cheltenham: Edward Elgar, 2014. P. 1–26; *Chou M.-H., Jungblut J., Ravinet P., Vukasovic M.* Multi-level, Multi-actor and Multi-issue Dimensions of Governance of the European Higher Education Area, and Beyond // European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies. Springer, Cham, 2018. P. 321–334.

¹⁴ *Follesdal A., Wessel R., Wouters J.* Multi-level Regulation and the EU: the Interplay between Global, European and National Normative Processes. Leiden, The Netherlands: MartinusNijhoff Publishers, 2008.

Договор о Европейском союзе (1992 г.) предусматривал сотрудничество в области образования с целью вносить «вклад в качественное образование» (подп. 9 ст. 3). Болонский процесс (1999 г.) и коммюнике, опубликованные после министерских совещаний¹⁵, были посвящены достижению единообразия и согласованности в системах высшего образования Европы при сохранении национальной ответственности за организацию и предоставление образования.

Наиболее масштабные изменения последних лет в высшем образовании европейских стран в большей степени были инициированы не самими университетами, а законодателями, правительствами государств, международным сообществом. Исследование Хильды Симонес о концепции современного университета в Европе¹⁶ показывает, что реформа университетов была трудоемким процессом, который не стимулировался или не поддерживался самими университетами. Обычно правительство как защитник интересов общества должно было принять решительные меры, чтобы положить конец пассивности университетов. До сих пор концепция обобщенного Европейского университета (университета стран ЕНЕА) вызывает дискуссии в научном сообществе. В сравнении с американскими университетами европейские университеты характеризуются более высокой степенью неоднородности, что отражается в организации, управлении, академическом руководстве, условиях занятости и найма преподавательского состава и исследователей.

1.4. Российский контекст

Зарубежные отчеты показывают, что высшее образование в Российской Федерации становится более открытым для международного рынка. По данным ОЭСР¹⁷, впервые в 2016 г. уровень по-

¹⁵ Прага (2001 г.), Берлин (2003 г.), Берген (2005 г.), Лондон (2007 г.), Левен / Лувен-ла-Неве (2009 г.), Будапешт / Вена (2010 г.), Бухарест (2012 г.), Ереван (2015 г.) и Париж (2018 г.).

¹⁶ *De Ridder-Simoens H. History of the Universities in Europe. Cambridge Press, 1996.*

¹⁷ Russian Federation — Country Note — Education at a Glance 2018: OECD Indicators. <<http://gpseducation.oecd.org/Content/EAGCountryNotes/RUS.pdf>> (accessed: 15 March 2019).

ступления в высшие учебные заведения Российской Федерации составил 83%. Этот высокий показатель по сравнению со средним по ОЭСР, равным 66%, может свидетельствовать о том, что в стране широко доступно высшее образование, существуют условия и потребность в развитии высокообразованных кадров. В 2016 г. в Российской Федерации обучалось около 250 тыс. иностранных студентов. Это составляет 4% общего числа студентов, получающих высшее образование в стране. В странах ОЭСР этот показатель равен 6%. Менее 1% студентов из России обучаются за рубежом, а в странах ОЭСР — 2% студентов. Несмотря на то что показатели притока и оттока студентов в России ниже общих показателей ОЭСР, для России эти показатели в период с 2013 по 2016 г. увеличились (на 80 и 19% соответственно).

2. Последствия изменяющегося ландшафта

Институциональный ландшафт высшего образования постоянно меняется. Сейчас происходит некоторое сокращение числа организаций высшего образования за счет развития объединения организаций, институционального сотрудничества и различных форм взаимодействия. В некоторых странах в образовательную систему высшего образования начинают включаться новые институты. Это, по-видимому, является одним из приоритетов большинства национальных планов развития высшего образования.

Глобализация подразумевает также изменение характера поставщиков высшего образования. В последние 15 лет рост числа коммерческих и некоммерческих частных учебных заведений был довольно значительным. В этом секторе в течение десятилетий или даже столетий доминировали университеты с государственным статусом. Сейчас данный сектор стал рынком. Конкуренция с новыми поставщиками привела к инновациям в учебной программе, гибкости академической организации и формированию бизнес-университетов.

Включение дистанционного обучения в систему образования привело к быстрому росту рынка сетевых или телематических программ, к признанию других форм предоставления образования, помимо традиционной «контактной» формы. Для управления качеством дистанционные программы и учреждения требуют прозрачной и инновационной организации учебного процесса. В не-

которых странах новые условия спровоцировали сокращение числа учащихся в классических университетах.

Еще одним вызовом, связанным с изменением образовательного ландшафта, является рыночная составляющая высшего образования. Об этом свидетельствует дискуссия министров Болонской группы о том, является образование общественным или частным благом, а также благом или услугой. В условиях растущего спроса на высшее образование международное и национальное законодательство должно будет отреагировать на вызовы рынка высшего образования.

3. Изменяющийся концепт автономии

Среди факторов изменений, влияющих на высшее образование, можно выделить изменяющуюся роль государства, тренд на дерегуляцию, определенную диверсификацию индустрий, встроенность национальной политики в международный контекст.

Каждый из этих факторов поднимает важные вопросы. Одним из таких вопросов является уровень автономии как в университетах и колледжах, так и вне сектора высшего образования. В большинстве международных докладов об образовании увеличение автономии определяется как одна из основных потребностей современной образовательной политики наряду с заботой о качестве образования и группах обучающихся, требующих специального отношения.

Термин «автономия» по-разному понимается авторами и зависит от области науки и административной организации системы образования в конкретной стране¹⁸. Иногда растущее делегирование полномочий местному уровню образования сопровождается растущей властью центра, например, когда дело доходит до руководства образовательными процессами, разработки национальной рамочной учебной программы или системы государственного контроля. В этом случае автономия является базисом для адаптации образования к изменяющимся потребностям в знаниях, навыках и квалификации. По данным ОЭСР, в области образования с на-

¹⁸ De Groof J., Neave G., Svec J. *Democracy and Governance in Higher Education*, Kluwer Law International, Den Haag. Council of Europe, 1998; Berka W., De Groof J., Penneman H.A. *Autonomy and Education*. Yearbook of the European Association for Education Law and Policy. The Hague, 2000.

чала 1980-х годов происходят децентрализация административных процедур и повышение автономии организаций начального, среднего и высшего образования. Степень автономии, по-видимому, оказывает непосредственное влияние на систему управления образовательной организацией. В частности, оценка качества начинает основываться на процедурах самооценки.

Процесс децентрализации часто связывается с гибкостью образовательной системы¹⁹. Такая гибкость, поддержанная соответствующей нормативной базой, предоставляет возможность проводить инновационные образовательные эксперименты.

В области высшего образования международная политика и действия национальных правительств ведут к изменению традиционной идеи автономии. Автономия больше не рассматривается как простой отказ от внешнего вмешательства. Отсутствие детального контроля в управлении требует от университетов большей ответственности перед обществом за свои образовательные и научные результаты. Чтобы уравновесить эту свободу, национальные правительства разрабатывают тщательную и дифференцированную систему подотчетности. На правительственном уровне принимаются общие направления деятельности (цели достижения, институциональные показатели и показатели обеспечения качества), а университеты выстраивают свою внутреннюю систему в соответствии с ними.

4. Является ли международное регулирование неизбежным? Принцип субсидиарности и лояльность к сообществу

Международные измерения в образовательной политике становятся все более значимым аспектом национального образовательного дискурса и национального регулирования образования²⁰. Наиболее значимые реформы в европейских странах и странах

¹⁹ The White Paper on Education and Training — «Teaching and Learning» (Commission of the European Communities, Brussels, 1995) констатировала: «Опыт показывает, что большинство децентрализованных систем также являются наиболее гибкими и, следовательно, имеют наибольшую склонность к развитию новых форм социального партнерства».

²⁰ Perspectieven Voor het Internationaal Onderwijsrecht (Prospects for International Educational Law) // Journal for Education Law and Policy. 1993–1994. No. 2.

ОЭСР часто подкрепляются ссылками на международную ситуацию, сравнительные исследования и международные показатели.

Однако из этого не следует, что национальный суверенитет в области образования ограничивается. Еще до принятия Сорбонской и Болонской деклараций многие страны предприняли шаги к созданию «европейского образовательного пространства». Были разработаны и приняты «Европейская система перевода и накопления кредитов» (ECTS), «Европейское приложение к диплому» (Diploma Supplement), практиковалось преподавание курсов на иностранных языках, использовались механизмы внешней оценки качества.

Международные тенденции привели к добровольной конвергенции и интернационализации в каждом из 48 государств Болонского процесса. Однако в системе образования не существует и вряд ли может возникнуть единая «общеευропейская модель»²¹. Каждой стране приходится самостоятельно решать, как структурно реагировать на будущие вызовы²².

Национальные образовательные системы очень неоднородны. В первую очередь они должны гарантировать права граждан в образовании и учитывать социальную и культурную специфику страны. Однако международные механизмы, безусловно, оказывают на них влияние.

В рамках ЕС многоуровневое управление во многом базируется на принципе субсидиарности. Статья 4 (3) Договора о Европейском союзе требует от государств-членов, чтобы они принимали все надлежащие меры для обеспечения выполнения обязательств, вытекающих из данного договора или действий, предпринимаемых институтами ЕС, и что в то же время они воздерживаются от любых мер, которые могут поставить под угрозу достижение целей договора. Таким образом, договор закрепляет обязательство по добросовестному сотрудничеству государств — членов ЕС.

²¹ Scott P. Unified and Binary Systems of Higher Education // Burgen A. (ed.) Goals and Purposes of Higher Education in the 21st Century. Higher Education Policy Series 32. London, 1996. P. 49.

²² Trends in Learning Structures in Higher Education, Established Jointly by the Confederation of European Union Rector's Conferences and the Association of European Universities (CRE). Part I by Haug G. Main Trends and Issues in Higher Education Structures in Europe; Part II by Kirstein J. Information on Learning Structures in Higher Education in the EU/EEA Countries, Both Parts of the Project Report: Trends in Learning Structures in Higher Education. ESIB, 1999.

Принцип «добросовестного сотрудничества» в сочетании с правом на свободное передвижение обязывает государства-члены, например, оценить, является ли диплом гражданина ЕС эквивалентом диплома их страны, который требуется для профессиональной деятельности на ее территории. Для этого устанавливается специальная процедура удостоверения соответствия знаний и квалификации тем знаниям и квалификациям, которые подтверждаются национальным дипломом. Такая оценка эквивалентности иностранного диплома проводится с учетом уровня знаний, квалификации, характера, продолжительности обучения и практического опыта²³. Процедура сертификации должна быть легкодоступной для всех и не зависеть от оплаты непомерных административных расходов²⁴.

Принцип субсидиарности означает, что Европейский союз оставляет странам пространство для собственных действий по достижению целей сотрудничества, оценивает, является ли вмешательство ЕС единственным способом разрешить ситуацию, даже если у него имеются компетенции для такого вмешательства²⁵. Принцип субсидиарности был введен для того, чтобы обеспечить государствам-участникам больший контроль над процессом интеграции на местах²⁶.

5. Многоуровневое управление и федерализм в России

В Советском Союзе образование было высокоцентрализованным. Хотя федеральная власть (в «Основах законодательства») должна была устанавливать только рамочные основные правила, которые должны были быть детализированы отдельными субъектами, на практике федеральное регулирование было достаточно де-

²³ UNECTEF v Heylens [1987] ECR 4097. Пар. 13.

²⁴ Judgment of the Court of 31 March 1993. Case C-19/92, Kraus [1993] ECR p. I-1663.

²⁵ *Leenknecht G.* Subsidiarity and European Integration. Zwolle, 1995. P. 93.

²⁶ *De Groof J., Friess B.* Opportunities and Limitations for a European Education Policy // *European Journal for Education Law and Policy.* 1997. P. 9; *Lenaerts K.* Subsidiarity and Community Competence in the Field of Education // *De Groof J.* (ed.) *Subsidiarity and Education. Aspects of Comparative Educational Law.* Leuven, 1994. P. 129–131.

тализированным. Это было существенным ограничением свободы и креативности на местном уровне, однако выступало гарантией единообразия учебных программ, стандартов качества и учебных материалов.

В настоящее время в Российской Федерации в большей степени, чем в советское время, воплощаются в жизнь принципы федерализма. Законодательство гарантирует разделение полномочий между Федерацией и ее субъектами. В сфере образования децентрализация системы управления происходит в том числе через разделение полномочий в рамках российской федеративной структуры.

Эти полномочия разделены на три уровня. Федеральные полномочия являются исключительной компетенцией центра (российский парламент, президент, правительство). Кроме того, существуют общие полномочия, осуществляемые совместно центром и субъектами Федерации. Однако эти общие полномочия не конкурируют друг с другом; если данные полномочия определены как совместные, Федерация может обнародовать основные положения законодательства в данной сфере в форме федерального закона. В этом случае регионы могут сами издавать законы в пределах, установленных федеральным законодательством. Наконец, есть полномочия, предоставленные субъектам Федерации, находящиеся за пределами исключительных полномочий Российской Федерации и ее совместных полномочий с субъектами.

Во многих странах мира независимо от формы государственно-го устройства управление системой образования затрагивает установление баланса между полномочиями центральных и локальных органов управления²⁷: в этих странах наблюдается рост правовых норм, касающихся отношений между центральным и децентрализованным или автономным уровнями²⁸.

Министерства образования во многих странах используют различные стратегии для устранения недостатков системы управления, одновременно пытаясь сохранить на центральном уровне

²⁷ *Burns T., Köster F.* (eds.) *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing, 2016.

²⁸ *Charbit C.* *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach* // OECD Regional Development Working Papers. No. 04. Paris: OECD Publishing, 2011; *Charbit C., Michalun M.* *Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations Among Levels of Government* // OECD Working Papers on Public Governance. No. 14. Paris: OECD Publishing, 2009.

компетенции по общему управлению системой²⁹. Однако в условиях изменяющегося образовательного ландшафта, возможно, для регулирования системы образования должна быть избрана другая модель. Некоторые исследователи приходят к выводу, что усиление централизации и отказ от регионального суверенитета нарушают хрупкий баланс между федеральными и региональными властями, от которого зависят наиболее стабильные федеративные демократии³⁰.

Многоуровневое управление является перспективным инструментом устойчивого развития сектора образования в России как подсистемы национальной инновационной стратегии, особенно в сфере высшего образования³¹. Благодаря его применению российская наука и образование могут внести вклад в международное сотрудничество³².

²⁹ *Wilkożewski H., Sundby E.* From Hard to Soft Governance in Multi-level Education Systems // *European Journal of Education*. 2016. Vol. 51. No. 4. P. 447–462.

³⁰ *Hahn G.M.* The Past, Present, and Future of the Russian Federal State // *Demokratizatsiya*. 2003. Vol. 11. No. 3. P. 361.

³¹ *Kankovskaya A.R.* Higher Education for Sustainable Development: Challenges in Russia // *Procedia CIRP*. 2016. Vol. 48. P. 449–453.

³² *De Prado C.* *Global Multi-Level Governance: European and East Asian Leadership*. New York: United Nations University press, 2007.

ЗНАЧЕНИЕ ПРИНЦИПА СУБСИДИАРНОСТИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В ЕВРОПЕ

Инго Рихтер

Еще в 1994 г., т.е. 25 лет назад, Европейская ассоциация образовательного права и образовательной политики (ELA) выбрала принцип subsidiarity в качестве темы своей первой конференции и опубликовала материалы этой конференции под заголовком: «Subsidiarity and education — aspects of comparative educational law». В то время выбор именно этой темы для конференции был довольно прогрессивным, однако данное направление представляет большой интерес и сейчас, четверть века спустя.

В рамках европейского пространства в многоуровневой системе управления образованием можно выделить четыре уровня: европейский, национальный (т.е. уровень отдельных государств), уровень субъектов федерации или административно-территориальных единиц в составе унитарных государств и наконец институциональный уровень (уровень отдельных школ или университетов).

В целях анализа значения принципа subsidiarity в сфере образования ограничимся национальным и институциональным уровнями. Наиболее существенные конфликты в системах образования европейских стран касаются вопросов преподавания языков и доступности высшего образования. Для того чтобы выяснить, может ли применение принципа subsidiarity помочь разрешить данные конфликты, проанализируем правовое регулирование и образовательную политику в четырех странах: в двух федераль-

ных — в Швейцарии и Германии и в двух унитарных государствах — во Франции и Испании, которые тем не менее имеют определенную региональную автономию в управлении образованием.

Преподавание языков

В *Швейцарии* основная часть полномочий в сфере образования принадлежит кантонам. Именно кантоны принимают решение о преподавании языка, в частности, о том, какой иностранный язык должен преподаваться первым, а какой — вторым. Федеральная конституция обязывает кантоны координировать свои решения и гармонизировать систему школьного образования. Только в случае отсутствия консенсуса федеральное правительство может вмешаться и регулировать преподавание языка самостоятельно.

Так, швейцарские кантоны достигли консенсуса, приняв решение, что по окончании начальной школы, например, через восемь лет обучения все студенты должны достичь одинакового уровня владения двумя иностранными языками — английским и одним из языков из числа национальных, который не является официальным языком кантона (языком обучения). По прошествии времени многие немецкоговорящие кантоны стали выбирать английский в качестве первого иностранного языка вместо французского, второго по распространенности национального языка. Недавно в нескольких немецкоговорящих кантонах на референдумах избиратели просили вообще отменить преподавание второго иностранного языка в начальной школе, что означало бы фактическое подавление французского языка как второго национального языка в начальных школах.

Результаты этих референдумов вызвали протесты и обращения к федеральному правительству с просьбой вмешаться и сохранить изучение второго национального языка во имя национального единства в многоязычной Швейцарии.

Государственным языком *Испании* — унитарного государства с автономными регионами — является испанский или кастильский. Каталония — автономный регион в составе испанского государства с двумя официальными языками: каталанским и испанским. Большинство населения Каталонии (56%) отмечают, что испанский является их родным языком, тогда как только 35% в качестве родного называют каталанский. Языком обучения в школах и университе-

тах является каталанский. Испанский — национальный язык и язык большинства населения — преподается в школах как второй язык.

Последние несколько десятилетий правительство Каталонии пытается продвигать использование и изучение каталанского языка и сделать его доминирующим языком Каталонии, что не устраивает центральное испанское правительство. В частности, правительство региона поощряет применение в школах метода «полного погружения», в соответствии с которым ученики погружаются в монологическую среду. Для учащихся, говорящих на испанском языке, это означает, что каталанский является языком не только обучения в школах, но и делового оборота, средств массовой информации и публичной сферы в целом. В 2008 г. правительство Каталонии решило, что единственным языком в школах должен быть каталанский. Однако в 2013 г. Верховный суд Испании отменил это постановление.

Когда в 2017 г. Каталония провозгласила свою независимость, был поднят в том числе вопрос о языке. Новое правительство объявило, что каталанский будет единственным официальным языком независимой Каталонии. Это означает, что правительство подавило бы изучение испанского даже в качестве второго языка в школах. Однако попытка не увенчалась успехом, и до сих пор не известно, как будет решаться этот конфликт в дальнейшем.

Доступ к высшему образованию

Традиционно в *Германии* университеты принимали решение о приеме абитуриентов на основе итоговой школьной аттестации учащихся (нем. *Abitur, Gymnasium*). В 1970-х годах количество школьников, успешно закончивших школу с необходимой для поступления в университет квалификацией, удвоилось. Вследствие этого университеты были переполнены. Исходя из этого Конституционный суд Германии постановил, что поступление в университет должно регулироваться федеральным законом. В качестве критериев доступа федеральные земли предпочитали использовать комбинацию оценок и времени ожидания, поскольку Конституционный суд постановил, что после определенного периода ожидания каждый заявитель имеет право на поступление. На федеральном уровне было создано агентство по приему, которое упразднило традиционную институциональную автономию. Однако через не-

которое время централизованная процедура приема стала слишком сложной и бюрократической в полном соответствии с латинской максимой *summum ius, summa iniuria* («высшее право — высшая несправедливость»).

После этого федеральные власти решили пересмотреть процедуру приема. В настоящее время только на медицинских факультетах существует общий конкурс на поступление. Конкурсы при поступлении на все остальные факультеты могут быть введены по решению университетов. Также была внедрена новая система качественных и количественных критериев для поступления. Например, 20% мест было зарезервировано для лучших абитуриентов на основании их школьных оценок, еще 20% — для лиц, время ожидания поступления которых приближалось к критическому, а остальные 60% распределяются по усмотрению университетов. Таким образом, право принятия решений было возвращено университетам. Они могут использовать дополнительные критерии отбора, такие как тесты, собеседования, средние оценки, профессиональный опыт и т.д. В 2017 г. Конституционный суд Германии вынес фундаментальное решение, ограничивающее власть федеральных земель и автономию университетов. Начиная с 2019 г. федеральные земли должны унифицировать свои системы оценок, а федеральный законодатель — принять решение о критериях отбора, которые будут использовать университеты. В немецкой многоуровневой системе управления в образовании соотношение сил снова будет смещено в сторону большей централизации.

Франция известна своими конкурсами (фр. *concours*), конкурентными и сложными вступительными экзаменами, которые проводят высшие учебные заведения. Такие вступительные экзамены существуют для высших школ (фр. *Grands Ecoles — Ecole Polytechnique, Ecole Nationale d'Administration, Ecole de Commerce* и т.д.). Эти учебные заведения обучают лучших из лучших, а поступление в них возможно лишь после двухлетнего подготовительного курса, интегрированного со старшей школой. Для всех других высших учебных заведений такая форма личного отбора была отменена и заменена централизованной цифровой процедурой, называемой АРВ (фр. *Admission Post-Bac*), которая была полностью анонимной. Кандидат мог указать 24 программы, на которых он хотел обучаться. Если кандидат не получал места в одном из своих университетов, лотерея определяла его будущее. Сами университеты не могли выбирать своих студентов, но каждый студент имел право доступа

к высшему образованию на равных условиях. Фактически каждый желающий поступить в университет получал место.

В прошлом году французский парламент отменил эту процедуру и ввел новую процедуру — *Parcoursup*. Она предоставляет университетам больше полномочий в процессе отбора. Критики новой процедуры утверждают, что теперь традиционный для французских публичных университетов бесплатный и равный для всех доступ к высшему образованию отменен. В соответствии с новой процедурой студентов просят назвать только 10 предпочитаемых программ для последующего обучения. Уже за полгода до начала процесса отбора школьные учителя начинают интенсивный процесс профессиональной ориентации, чтобы направить абитуриентов на подходящую им программу. Если в рамках первого этапа отбора не удалось привлечь нужных студентов, университеты могут сами выбирать студентов, которые соответствуют их программам. Остальные абитуриенты должны подать заявку в другом месте или подождать год и попробовать еще раз. Наконец, все заявители должны найти хотя бы одну возможность учиться в университете или другом колледже, даже если этот университет или программа не является предпочитаемой.

Принцип subsidiarности и разрешение конфликтов в образовательной политике

Можно ли разрешить эти конфликты в образовательной политике с помощью принципа subsidiarности?

Логика принципа subsidiarности очень проста: в социальных системах с несколькими уровнями принятия решений они должны приниматься на самом низком уровне. Решение на более высоком уровне принимается только в том случае, если проблема не может быть эффективно решена на более низком. Идея состоит в том, что локальный уровень ближе всего к людям, на которых отразятся эти решения, поэтому его представители лучше знают, какие решения следует принимать.

Для Швейцарии актуален вопрос: может ли федеральное правительство принудить изучать в школах второй национальный язык (в качестве второго иностранного), если на кантональных референдумах было принято решение, что в начальной школе преподается только один иностранный язык и им является английский?

Статья 5а Конституции Швейцарии закрепляет обязательность соблюдения принципа субсидиарности. Кантоны являются более низким уровнем государственного управления по сравнению с федеральным. Швейцарские кантоны — суверенные государства, они обладают всеми полномочиями, которые в Конституции не закреплены как федеральные. Обучение в школах, включая преподавание языка, является компетенцией кантонов, а не федерации. Однако федеральная Конституция предписывает федерации и кантонам содействовать взаимопониманию и обмену между различными языковыми сообществами. Таким образом, если кантоны не выполняют эту задачу, обучая второму национальному языку в начальных школах, федеральное правительство может вмешаться и заставить их сделать это. Данное положение соответствует принципу субсидиарности.

В *Испании* действует обратный принцип. Каталония не является суверенным государством в составе федерации, а представляет автономное сообщество, действующее в соответствии с Уставом автономии, гарантированным Конституцией Испании. Принцип субсидиарности не упоминается в Конституции Испании. Кастильский испанский является единственным национальным языком Испании, и все граждане имеют право изучать и говорить на испанском языке. В автономных сообществах разрешается двуязычие. Поэтому в Каталонии испанский и каталанский языки являются двумя официальными. Поскольку правительство автономного сообщества Каталония несет ответственность за обучение в школах, включая преподавание языка, оно может установить исключительно каталанский язык обучения, если гарантирует, что все учащиеся также изучают испанский язык в школах. Даже без принципа субсидиарности в испанской Конституции центральное правительство может обязать школы Каталонии использовать испанский язык как язык для обучения. В испанском случае отсутствует необходимость в использовании принципа субсидиарности.

Если бы в унитарном государстве, таком как Испания, лингвистическая автономия не была предоставлена региональным сообществам, можно было задать вопрос: был бы принцип субсидиарности полезен для разрешения языковых конфликтов? Возможно, он бы мог помочь в таком случае.

В *Германии* принцип субсидиарности не был заложен в федеральной Конституции, но Конституционный суд постановил, что по закону федеральный парламент может ввести принцип суб-

сидиарности, регулирующий отношения между государством и автономными институтами. Это было сделано в других областях государственного управления, но не в отношении высшего образования. Поэтому федерация по решению Конституционного суда может передать полномочия по регулированию приема в университеты обратно от университетов к федеральным землям, по крайней мере, частично.

Несмотря на такое состояние позитивного права, автор считает, что принцип субсидиарности может разрешить конфликт по поводу доступа к высшему образованию в Германии. Университеты гораздо лучше подходят для того, чтобы оценивать индивидуальную квалификацию претендентов, по сравнению с возможностями абстрактного регулирования со стороны законодателя.

Во *Франции* идея новой процедуры приема в университеты состоит в том, чтобы сопоставить право абитуриентов на выбор университета и программы и внутренние правила и возможности учебных программ университетов. Только сами университеты имеют право осуществлять такое сопоставление. Новый французский закон мог бы вернуть власть университетам. Однако в этом случае принцип субсидиарности был инвертирован. Вместо того чтобы предоставить полномочия на принятие решений сначала университетам, а затем государству, законодатель в первую отдал предпочтение государственному механизму, а лишь после этого — университетам. Однако по сравнению с прежней процедурой, которая была полностью централизованной, новая система в конечном итоге дает право университетам принимать решения.

Выводы

Применение принципа субсидиарности в четырех описанных случаях демонстрирует четкие результаты — реальные или виртуальные: в Швейцарии принцип работает, в Испании он может сработать, в Германии он не применяется, а Франция, по мнению автора, ошибается, переворачивая принцип субсидиарности, ставя его с ног на голову.

Конечно, все зависит от того, закреплен ли принцип субсидиарности в Конституции, как, например, в Швейцарии, или в каком-то статутном законе, как в Германии, или же он не существует в законодательстве, как в Испании либо во Франции.

КТО ПРИНИМАЕТ КЛЮЧЕВЫЕ ДЛЯ ШКОЛЫ РЕШЕНИЯ В СТРАНАХ ОЭСР

Марк Агранович

Вопрос распределения полномочий по управлению школой между уровнями управления интересовал исследователей всегда, но основное внимание, как правило, уделялось совершенствованию управления на уровне школы¹. Однако особую актуальность он приобрел после публикации анализа результатов PISA-2003, которые однозначно показали, что бóльшая автономия школ повышает средние по стране результаты учащихся. В данной работе на материалах обследования, проведенного ОЭСР, сделана попытка анализа факторов, влияющих на распределение полномочий по управлению школой между уровнями управления, и связи уровня принятия решений в отношении школы и результатов учащихся в международных обследованиях качества образования.

Описание обследования

В 2017–2018 гг. в рамках программы ОЭСР «Индикаторы образовательных систем (INES)» проводилось обследование по вопросам управления школой (уровень основного общего образования). В рамках обследования ставились вопросы о том, на каком уровне управления образованием принимаются ключевые для школы решения.

¹ Этому, в частности, был посвящен цикл работ Всемирного банка «Decentralized Decision-Making in Schools. The Theory and Evidence on School-Based Management» (The World Bank, 2009) и др.

В обследовании рассматривались следующие *направления и задачи управления школой*:

организация учебного процесса:

- выбор/определение школы для обучения;
- распределение учеников по группам;
- планирование учебного времени;

управление персоналом (раздельно по учителям и директорам школ):

- наем;
- увольнение;
- определение обязанностей;
- условия работы;
- определение уровня оплаты труда;

планирование учебного процесса:

- разработка или выбор образовательных программ;
- выбор предметов, по которым проводится обучение или определяется содержание обучения по предметам;

управление ресурсами:

- распределение средств на повышение квалификации педагогического персонала;
- распределение средств на повышение квалификации директоров школ.

Распределение решений осуществлялось по следующим уровням управления:

- уровень центрального правительства;
- штат;
- провинция/регион;
- субрегиональный уровень;
- местный (муниципальный);
- школа;
- несколько уровней.

В дальнейшем анализе уровни штата, провинции, региона и субрегиона объединены в один — субнациональный — уровень.

Для каждого уровня и для каждой задачи управления были приняты следующие варианты ответа на вопрос «Принимаете ли вы решение...»:

- полностью самостоятельно;
- после консультаций с другими уровнями управления;
- независимо, но в рамках, определенных вышестоящим уровнем образования.

В обследовании приняли участие все страны — члены ОЭСР, кроме Польши, и две страны-партнера: Литва и Российская Федерация. По Бельгии сбор и представление данных осуществлялись отдельно по фламандскому и франкоязычному сообществам, по Великобритании — по Англии и Шотландии.

Некоторые результаты обследования были опубликованы в «Education at a Glance 2018»², другие — доступны в базе данных ОЭСР по статистике образования³.

Кто управляет школой? Общие результаты

Обследование показало, что в странах ОЭСР наибольшая доля решений принимается на уровне школы и на национальном уровне. При этом по отдельным направлениям управления школой соотношение полномочий различное (рис. 1). Школа располагает максимальными полномочиями в вопросах организации учебного процесса, затем по убывающей идут планирование учебного процесса, управление ресурсами и управление персоналом.

Центральное правительство играет определяющую роль в вопросах планирования учебного процесса, в меньшей степени вовлечено в принятие решений по управлению персоналом и ресурсами и передает школе основную часть полномочий в вопросах организации учебного процесса.

Остальные уровни управления играют существенно меньшую роль в руководстве школой. Обращают внимание два момента:

- на муниципальном уровне принимаются решения по управлению персоналом и ресурсами в 17% случаев, по остальным направлениям управления местный уровень играет еще меньшую роль;
- роль смешанных, т.е. совместно принимаемых решений невысока. Их отметили от 11 до 13% стран в зависимости от направления управленческих решений.

Распределение полномочий по управлению школой варьирует по странам очень широко (рис. 2).

Если в Нидерландах школа принимает самостоятельно решения по 92% вопросов, то, например, в Греции — только по 8%. В Турции и Люксембурге центральное правительство принимает решения по

² Education at a Glance 2018. OECD, Paris, 2018.

³ <<https://doi.org/10.1787/888933805857>> (accessed: 22 March 2019).

КТО ПРИНИМАЕТ КЛЮЧЕВЫЕ ДЛЯ ШКОЛЫ РЕШЕНИЯ В СТРАНАХ ОЭСР

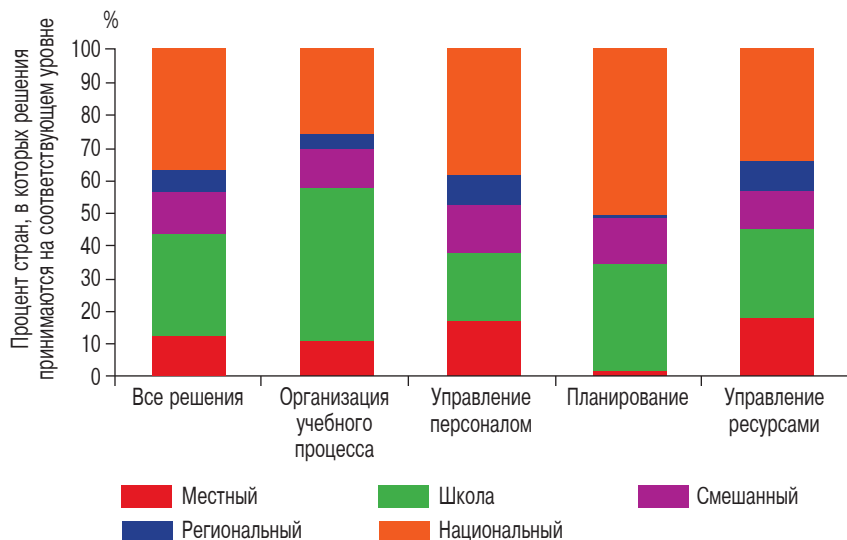


Рис. 1. Доля решений, принимаемых на каждом уровне управления основным средним образованием в странах ОЭСР, по сферам (% стран)

Источник: Education at a Glance 2018.

более чем 70% вопросов управления школой, а в Чешской Республике и Германии практически не участвует в управлении школой. Местные органы власти играют существенную роль в управлении школой в США, Канаде и Швеции и минимальную — в Германии, во Франции и в Мексике. Такой разброс поднимает два вопроса:

во-первых, есть ли какие-то объективные факторы, определяющие структуру распределения полномочий по управлению школой по уровням власти, помимо традиций и исторически сложившейся системы;

во-вторых, есть ли связь между структурой распределения полномочий по управлению школой по уровням власти и результатами обучения.

Для ответа на первый вопрос в данной работе рассматриваются три фактора: размер страны по численности населения, уровень урбанизации и плотность расселения. Для ответа на второй вопрос анализируется связь распределения полномочий по управлению школой по уровням власти и результатов учащихся в международном обследовании учебных достижений PISA.

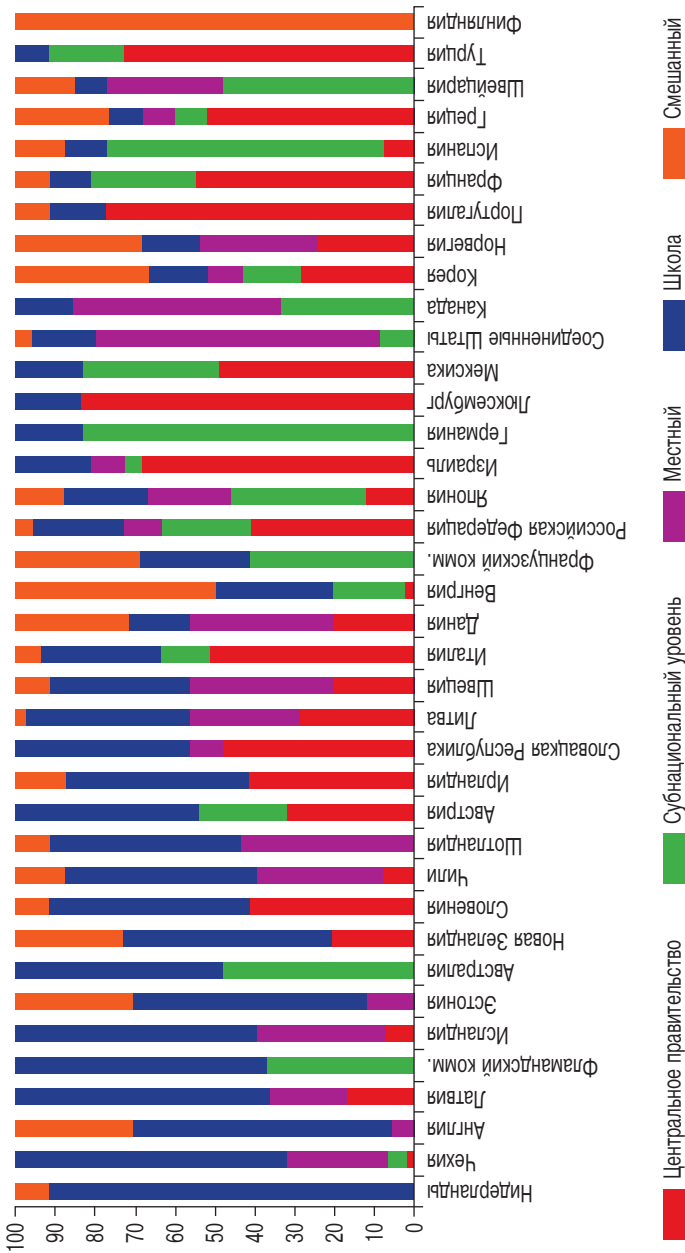


Рис. 2. Доля вопросов, решение по которым принимается на разных уровнях управления, по странам

Источник: Education at a Glance 2018.

Уровень принятия решений и демография

В табл. 1 приведены результаты анализа связи между размером страны и распределением принятия решений по управлению школой по ключевым направлениям между уровнями власти. В качестве характеристики размера страны выбран показатель численности населения.

Таблица 1. Связь между размером страны и управлением школой

Задачи управления	Уровень управления				
	школа	местный	субнациональный	центральное правительство	смешанный
Организация учебного процесса		↑			
Управление персоналом	↓		↑		
Планирование учебного процесса	↓	↑			
Управление ресурсами	↓		↑		

Примечание. Условные обозначения, используемые в этой и следующих таблицах:



↑ — наличие статистически значимой положительной корреляции;




↓ — наличие статистически значимой отрицательной корреляции.

Исходя из результатов анализа, представленных в табл. 1, с ростом численности населения роль школы в управлении персоналом, планировании учебного процесса и управлении ресурсами снижается. Одновременно возрастает роль местных органов власти в организации и планировании учебного процесса и региональной власти в управлении персоналом и ресурсами. Какая-либо связь

между размером страны и ролью центрального правительства, а также распространенностью решений, принимаемых совместно несколькими уровнями власти, не прослеживается.

Второй фактор, который предположительно может влиять на распределение принятия решений по управлению школой по ключевым направлениям между уровнями власти, — доля городского населения. Результаты анализа связи этого фактора с распределением полномочий по управлению школой по уровням власти приведены в табл. 2.

Таблица 2. Связь между урбанизацией и управлением школой

Задачи управления	Уровень управления				
	школа	местный	субнациональный	центральное правительство	смешанный
Организация учебного процесса					
Управление персоналом					
Планирование учебного процесса					
Управление ресурсами					

Обращает на себя внимание, что с ростом урбанизации снижается роль как школы в управлении персоналом, так и центрального правительства в организации учебного процесса с одновременным ростом влияния на этот аспект школьной жизни органов местной власти.

Можно было предположить, что еще одна демографическая характеристика — плотность расселения — будет связана с распределением полномочий по управлению школой с обратным знаком по сравнению с уровнем урбанизации. Однако это предположение не подтвердилось (табл. 3).

Таблица 3. Связь между плотностью расселения и управлением школой

Задачи управления	Плотность расселения, человек на 1 кв. км				
	Уровень управления				
	школа	местный	субнациональный	центральное правительство	смешанный
Организация учебного процесса					
Управление персоналом	↓	↓	↑	↑	
Планирование учебного процесса					↑
Управление ресурсами		↓			

Статистически достоверная связь прослеживается между плотностью расселения и уровнем власти, ответственной за управление персоналом школ: в странах с низкой плотностью расселения эти вопросы находятся в ведении самой школы или местной власти, но по мере роста плотности расселения полномочия по управлению персоналом смещаются на субнациональный или даже национальный уровень.

Уровень принятия решений и результаты обучения

В данном разделе делается попытка сопоставить принятую в стране модель распределения полномочий по управлению школой между уровнями власти и результаты, которые ученики в этой стране продемонстрировали в международном обследовании образовательных достижений учащихся PISA по математике и грамотности чтения. Результаты этого сравнения приведены в табл. 4, 5.

В обоих случаях имеется статистически значимая отрицательная корреляция между учебными достижениями и концентрацией

Таблица 4. Распределение полномочий по управлению школой и результаты учеников в обследовании PISA (математика)

Задачи управления	Уровень управления				
	школа	местный	субнациональный	центральное правительство	смешанный
Организация учебного процесса			↓		
Управление персоналом				↓	
Планирование учебного процесса					↑
Управление ресурсами	↑			↓	

полномочий по управлению школой на уровне центрального правительства. Это вполне ожидаемый результат, который согласуется и с положениями теории общественных (государственных) финансов, и косвенно с результатами анализа итогов PISA, в рамках которого было показано, что автономия школ повышает учебные достижения учащихся.

Напрямую последний вывод в нашем исследовании подтвердился только частично. Возможно, это связано с разным набором стран, по которым проводились анализ результатов PISA и наши расчеты, а также с тем, что анализ в PISA основывался на анкетном опросе школьных директоров и учителей, а данные для обследования ОЭСР предоставляли эксперты.

Интересным также представляется выявленное в ходе нашего анализа наличие статистически значимой положительной корреляции между результатами учащихся и долей решений, принимаемых совместно несколькими уровнями управления. Это решения в области планирования учебного процесса и управления персоналом (только для грамотности чтения).

Таблица 5. Распределение полномочий по управлению школой и результаты учеников в обследовании PISA (грамотность чтения)

Задачи управления	Уровень управления				
	школа	местный	субнациональный	центральное правительство	смешанный
Организация учебного процесса				↓	
Управление персоналом				↓	↑
Планирование учебного процесса				↓	↑
Управление ресурсами				↓	

Заключение (первые результаты и выводы)

Обследование распределения полномочий по управлению школой по уровням власти, проведенное в рамках программы ОЭСР «Индикаторы образовательных систем (INES)», как представляется, дало новый толчок исследованиям связи моделей управления образованием и образовательных результатов. Собранные в рамках обследования данные позволяют существенно расширить применение количественного и статистического анализа этой связи, сформулировать новые исследовательские вопросы, инициировать новые исследования.

Приведенные в настоящей статье результаты — только первые шаги, начало исследований, пример возможного использования данных, собранных в рамках обследования ОЭСР. Однако уже на этой стадии можно сформулировать некоторые значимые выводы.

Во-первых, можно с уверенностью предположить, что на сложившееся в той или иной стране распределение полномочий по управлению школой определяющее влияние оказали традиции,

исторические процессы, менталитет. Достаточно посмотреть, насколько различны модели, принятые во фламандской и франкофонской общинах Бельгии или в Англии и Шотландии (рис. 2). В то же время существуют и объективные внешние факторы, влияющие на распределение полномочий по управлению школой. Это такие факторы, как масштаб страны и уровень урбанизации. Эти факторы по-разному влияют на распределение полномочий по принятию решений по отдельным направлениям, но как общую тенденцию можно отметить, что с увеличением размера страны полномочия по управлению школой смещаются с уровня школы на уровень местной власти.

Во-вторых, анализ показал отрицательную связь между централизацией управления школой на национальном уровне и учебными результатами, что косвенно подтверждает выявленную в ходе анализа результатов PISA положительную связь между автономией школы и образовательными достижениями школьников.

В-третьих, интересный результат — положительная корреляция доли решений, принимаемых совместно несколькими уровнями управления, и результатов PISA.

В-четвертых, приведенные выше результаты анализа — только первый шаг. Данные, собранные в ходе обследования ОЭСР, дают обширный материал для анализа факторов, влияющих на распределение управления школой по уровням власти, и влияния этого распределения на результаты функционирования национальных образовательных систем.

Organization of Education for Persons with Disabilities: Tools for Implementation of Inclusive Education (<i>Evgeniy Puchkov</i>).....	202
Models of Organization of Psychological, Pedagogical, Medical and Social Assistance to Students in the Constituent Entities of the Russian Federation (<i>Ivan Novoselov</i>).....	223
Conclusion	233
Annexes	235

Multilevel Governance in Education: Top-Down Governance, Transfer of Authority and Regional Cooperation: collective monograph / Jan de Groof, S. V. Jankiewicz, M. L. Agronovich, A. A. Belikov etc.; Executive editors Jan de Groof, S. V. Jankiewicz; National Research University Higher School of Economics. — M.: HSE Publishing House, 2019. — 336 pp. — 500 copies. — ISBN 978-5-7598-2143-4 (pbk.). — ISBN 978-5-7598-2050-5 (e-book).

This collective monograph presents the views of researchers and experts in the field of education and law on the issues of multi-level governance of education. Researchers and practitioners reflect on which principles the system of education should be built, which public institutions influence it, and what consequences the transfer of authority between different levels of government brings. Russian authors consider the results of recent reforms of redistribution of powers in the sphere of education, the impact of such redistribution on individual issues in the sphere as well as specific regional cases of redistribution of powers and cooperation. The monograph is supplemented by analytical annexes, which represent how different powers are redistributed in the sphere of education in Russia.

The monograph is intended for those engaged in educational research, especially in comparative regional studies, and for experts in the field of public administration, constitutional, administrative and municipal law.

Научное издание

**УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ОБРАЗОВАНИЯ
НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ: ВЕРТИКАЛЬ ВЛАСТИ, ТРАНСФЕР
ПОЛНОМОЧИЙ И РЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**

Коллективная монография

Под редакцией *Яна де Грофа* и *С.В. Янкевича*

Руководители проекта *С.В. Янкевич, Н.В. Княгинина*

Менеджер проекта *В.В. Бальжинимаева*

Перевод: *Е.В. Пучков*

Инфографика: *Е.В. Зинюхина*

Дизайн обложки: Divonis Agency

Редактор *Н.В. Андрианова*

Компьютерная верстка: *С.В. Родионова*

Корректор *Н.В. Ананьева*

Подписано в печать 08.11.2019

Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура PT Serif.

Усл. печ. л. 21,0. Уч.-изд. л. 15,2

Тираж 500 экз. Изд. № 2377. Заказ №

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

Тел.: +7 (495) 621-50-37